

1

Introdução

As conseqüências dos processos de crise do estado social (onde ele existiu de fato) e de implementação hegemônica do neoliberalismo, ao longo das últimas décadas, exercem enorme reflexo sobre a cidadania. Na senda do tratamento dispensado a esse conceito pelo pensamento liberal, que tradicionalmente marca a teoria política moderna, os direitos sociais de cidadania passaram a ser alvo de críticas, ensejando a elaboração de diversas propostas de reformulação, que variam desde o questionamento da sua abrangência pelo conceito de cidadania até a afirmação da necessidade da sua remodelação em termos de participação política.

Os direitos sociais protagonizam os debates relativos à cidadania social. Juntamente com o multiculturalismo, a identidade nacional e o cosmopolitismo, compõe o quadro das principais questões enfrentadas pela teoria política contemporânea nos estudos sobre o conceito de cidadania. Isso revela uma tendência, surgida na década de 1990, que demonstra uma recuperação da cidadania como foco de análise das questões atinentes às transformações políticas, sociais, históricas, econômicas e culturais do atual período histórico.

Trata-se da reassunção da figura do cidadão, que ocorreu em virtude da mescla de interesses baseados em razões teóricas e nos desdobramentos de uma série fenômenos recentes na política mundial.

No plano teórico, destacam-se as diversas relações de convergência e divergência identificadas entre a teoria da cidadania e a teoria da justiça, especialmente quando esta última foi retomada pela filosofia política, na década de 1970, a partir de John Rawls. Já no campo da prática política, podem-se mencionar, dentre tantos, os seguintes eventos: a queda da URSS, o desmonte do estado social e a debilitação das políticas sociais mundo afora, o enfraquecimento da democracia representativa, a difusão do pluralismo cultural, a redução da autonomia dos estados nacionais em meio aos processos de globalizações, e, por

fim, as conseqüentes fragmentações e destituições de identidades sociais – em especial as ondas migratórias de pessoas destituídas de cidadania, representadas pelos novos párias: *desplazados*, refugiados, exilados etc.

Em meio aos recentes debates sobre o conceito de cidadania, verifica-se um ponto de partida comum: a “concepção liberal-democrática ampliada” desenvolvida por Thomas H. Marshall¹, em 1949, que representa a pioneira e mais notória formulação teórica sobre cidadania nas ciências sociais do século passado. Norteadada por uma leitura evolucionista que identifica, no contexto inglês, o advento sucessivo dos direitos civis no século XVIII, dos direitos políticos no século XIX e dos direitos sociais no século XX, a proposta de Marshall consiste em uma defesa e justificação da social democracia e busca conciliar elementos historicamente contraditórios: a igualdade, representada pela cidadania como *status* formal de titularidade de direitos, e a desigualdade, simbolizada pelas classes sociais.

A partir das críticas feitas à concepção canônica de Marshall – as quais, basicamente, dizem respeito ao seu caráter não-histórico, seu excessivo otimismo, sua desconsideração pelos conflitos sociais e pelas lutas políticas das classes dominadas, sua simplificação ao deixar de analisar questões novas e complexas (*e.g.*, de gênero, étnicas, culturais...) e seu desprezo pelas tensões internas aos diferentes direitos de cidadania –, Will Kymlicka e Wayne Norman² realizaram uma sistematização teórica que agrupa diversas vertentes. De acordo com as suas respectivas posturas diante da configuração atual e dos rumos da cidadania, elas possuem como argumentos centrais, em suas críticas à cidadania social, a “responsabilidade” e a “virtude cívica”, invocados com sinais invertidos, tanto para se negar como para se reforçar a inclusão dos direitos sociais no conceito de cidadania.

Mesmo em sua versão ampliada, que abrange os direitos sociais, o caráter passivo da cidadania moderna – calcada na tradição liberal e concebida como *status* de direitos e obrigações dos indivíduos perante o estado – demonstra a sua insuficiência para abarcar as demandas de uma democracia substancial, e para

¹ MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

² KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. In: *AgorA*, Buenos Aires, n.º 7, 1997, pp. 05/42.

refrear a lógica de desigualdades extremas gerada pela economia de mercado nas searas política e social.

Apesar de essa assertiva representar, atualmente, ponto quase pacífico na teoria política e na teoria social – exceto para os legatários mais arraigados da tradição liberal, como os libertarianos –, ela encontra enorme resistência no senso comum dos teóricos do direito. Estes, por sua vez, preconizam uma abordagem da cidadania unicamente jurídica – quando muito permeada e fundamentos éticos – e apostam numa idéia de auto-aplicabilidade dos direitos, de maneira a restringir a efetivação destes ao âmbito dos tribunais e ao exercício do voto.

Tratando-se de um conceito em permanente construção histórica, para que a cidadania possua uma conotação democrática, emancipatória e realmente igualitária, faz-se necessário compreendê-la numa perspectiva multidimensional, sendo fundamental, para tanto, um resgate da sua concepção ativa, a qual é capaz de fortalecer o sentido político dos direitos de cidadania (vertente passiva) e viabilizar a sua ampla efetivação.

Tendo em vista tais fatores, minha **hipótese** é a seguinte: a trajetória da cidadania – especialmente a cidadania social – na América Latina apresenta importantes contribuições para reflexão no âmbito da teoria política, a partir das reconfigurações da questão social e das novas demandas político-culturais identificadas na região. Estas podem servir de ferramenta para uma nova compreensão expansiva da cidadania, pois denotam a constituição de novos sujeitos políticos e sociais, a construção de identidades coletivas e a expressão de articulações diferenciais entre economia e política, e estado, sociedade e cidadãos.

Em uma perspectiva que transcenda os limites da abordagem estritamente jurídica, verifica-se que os direitos e seus conteúdos sofrem constantes modificações históricas, diretamente relacionadas tanto ao conceito de cidadania, quanto às compreensões acerca das suas fundamentação, funções e abrangência. Assim, é indispensável ter em conta a associação existente entre a formação do estado nação, a expansão do capitalismo, o reconhecimento dos direitos humanos e a gênese e o desenvolvimento da cidadania moderna.

A partir das relações entre o pano de fundo da formação da cidadania moderna (transformações sociais, políticas e econômicas) e de um mapeamento do panorama teórico contemporâneo deste conceito, os **objetivos gerais** da dissertação consistem em identificar as ligações recíprocas desses elementos e

compreender os significados dos déficits de efetivação da cidadania social, tendo como contraponto a trajetória da América Latina.

Com base nesses elementos, o trabalho tem como **objetivos específicos**: (i) problematizar a cidadania social e suscitar questões sobre a natureza, os fundamentos e a titularidade dos direitos sociais de cidadania, bem como a identidade dos sujeitos responsáveis pela sua efetivação; (ii) identificar as relações entre a cidadania social e as políticas sociais; (iii) sistematizar as formulações mais relevantes na teoria política contemporânea sobre cidadania e, mais especificamente, cidadania social; (iv) delinear a trajetória da cidadania na América Latina e suas peculiaridades quanto à cidadania social, considerando os aspectos comuns entre as heterogêneas experiências dos distintos países da região³; e (v) vislumbrar as possibilidades e os limites da cidadania social, dentro de uma concepção de cidadania democrática e expansiva, levando em conta o processo político atualmente em curso na América Latina, por tratar-se de um contexto específico de graves desigualdades sociais e exclusão da cidadania.

A temática da cidadania transpassa diversas perspectivas, dentre elas a jurídica, a política, a sociológica e a filosófica. Neste trabalho, por meio de um estudo interdisciplinar que envolve a teoria política e a teoria social, e tem como parâmetro a dimensão histórica, será utilizada uma abordagem analítica do perfil da cidadania social e das políticas sociais.

O estudo foi realizado mediante pesquisa preponderantemente bibliográfica. Como fontes secundárias foram utilizados textos constitucionais e legais, bem como documentos oficiais e dados estatísticos recentes sobre os índices de desigualdades, pobreza e desemprego na América Latina, elaborados por governos e institutos de pesquisas.

O trabalho está dividido em três capítulos, sempre encerrados com a apresentação de conclusões parciais sobre os temas desenvolvidos.

No **capítulo 2**, em linhas gerais, serão apresentadas as principais noções sobre o conceito de cidadania, com uma exposição e análise sobre o seu desenvolvimento na modernidade, no plano sócio-político, com ênfase na cidadania social. Como fio condutor desse breve histórico figuram as

³ Esta mesma compreensão e abordagem do recorte “América Latina” é adotada em DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, Maria. “Introdução”. In: Id. (Orgs.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp. 07/18.

transformações do capitalismo e o desenvolvimento de mudanças sociais, aliados à formação da cidadania moderna na experiência européia, considerando a conexão entre alguns conceitos-chave como estado nação, democracia e direitos de cidadania. Com base nesse mapeamento, poderão ser adequadamente compreendidos os elementos determinantes para o desenvolvimento da configuração passiva da cidadania – contemporaneamente preponderante em termos teóricos e políticos –, quais sejam, as relações entre política e economia, esfera pública e âmbito privado, estado e cidadãos, e estado e sociedade.

No **capítulo 3**, a análise da cidadania e da cidadania social será desenvolvida no plano teórico, tendo como ponto de partida a obra de Thomas H. Marshall. A partir da concepção canônica de cidadania formulada pelo sociólogo inglês, será apresentada uma revisão de literatura com um elenco de formulações recentes sobre a reconfiguração do conceito de cidadania. Delimitando a abordagem à cidadania social, serão expostos os debates na teoria política contemporânea, bem como suas diversas vertentes teóricas e seus principais autores, argumentos e críticas – sem pretensão de aprofundamento quanto a seus aspectos alheios à temática aqui explorada. Ao identificar as principais formulações contemporâneas sobre a cidadania social, buscarei traçar um panorama geral, bem como suscitar e pensar questionamentos atinentes à cidadania social. Em meio a tais controvérsias, os direitos sociais serão problematizados, sistematizando-se suas potencialidades e seus entraves no quadrante teórico e político hodierno.

Já no **capítulo 4**, serão brevemente apresentadas as principais noções sobre a formação e a trajetória da cidadania no contexto histórico, político e social da América Latina. Com base nas características e peculiaridades da cidadania social, esta será correlacionada a seu principal instrumento de efetivação, as políticas sociais, e seus usos políticos ao longo do século XX. A partir do delineamento dos principais traços da atual conjuntura política e social da América Latina, esta será contraposta à respectiva normatividade jurídica afeta aos direitos sociais de cidadania. Desta maneira, buscarei delinear a configuração atual da cidadania social e as características do modelo de políticas sociais implementado nesse contexto com o advento das “ondas neoliberais”, expondo as suas conseqüências práticas no plano político e social, e avaliar as perspectivas de efetivação da cidadania tendo em vista uma noção de cidadania ampliada.

No encerramento do trabalho, serão apresentadas conclusões alinhavando as questões em aberto, os problemas a serem pensados no futuro e as projeções sobre o tema estudado.